

Fernmeldeüberwachung im Nebel

Gastautor

2015-07-03T08:45:02

von [BJÖRN SCHIFFBAUER](#)



Der

[erste Teil dieses Beitrags](#) hat zunächst die Reformbedürftigkeit der Befugnisse des Bundesnachrichtendienstes (BND) – dem deutschen Auslandsnachrichtendienst – von der bereits in Gang gesetzten Novelle des Verfassungsschutzes – dem Inlandsnachrichtendienst – getrennt und sich sodann mit der Überwachung des Telekommunikationsverkehrs im Ausland beschäftigt. Der BND allein ist befugt, Strategische Beschränkungen nach [§ 5 G 10](#) durchzuführen, d.h. gebündelte Telekommunikationsbeziehungen mittels bestimmter Suchbegriffe zu überwachen. Dabei wurde herausgestellt, dass zwar § 5 Abs. 2 S. 3 G 10 zu einer schrankenlosen Überwachung von Ausländern im Ausland ermächtigt, diese Norm aber im Lichte von Art. 10 GG als verfassungswidrig einzustufen ist. Der BND teilt diese Ansicht indes nicht und geht sogar noch einen Schritt weiter.

„Funktionsträgertheorie“ und „Weltraumtheorie“

Anstatt nämlich § 5 G 10 insgesamt verfassungskonform auszulegen (was zugegebenermaßen angesichts des eindeutigen Wortlauts von S. 3 wohl *contra legem* geschähe), ist die bisherige Praxis des BND in zweierlei Hinsicht noch problematischer. Dank der Ermittlungen des NSA-Untersuchungsausschusses ist nämlich nunmehr bekannt, dass der BND (und mit ihm wohl auch das Bundeskanzleramt als Aufsichtsbehörde des BND) zum einen die [„Funktionsträgertheorie“](#) und zum anderen die [„Weltraumtheorie“](#) vertritt. Nach der „Funktionsträgertheorie“ sollen auch deutsche Staatsbürger im Ausland unter die (ohnehin schon verfassungswidrige) Ausnahme von § 5 Abs. 2 S. 3 G 10 fallen, wenn sie im Ausland für ein ausländisches Unternehmen oder eine ausländische Organisation arbeiten. Dann nämlich seien sie nicht als Individuen, sondern als

Funktionsträger der ausländischen juristischen Person zu betrachten und daher dieser direkt zuzuordnen. Praktischerweise kann der deutsche Grundrechtsschutz gem. [Art. 19 Abs. 3 GG](#) aber nur für inländische juristische Personen gelten. Abgesehen davon, dass dieses Konstrukt einer bereichsspezifischen Entziehung der deutschen Staatsangehörigkeit gleichkommt, ist die damit herbeigeführte Metamorphose einer natürlichen zu einer juristischen Person nichts Anderes als eine bewusste Umgehung grundrechtlicher Verpflichtungen.

Der gleiche Befund – nur auf anderem Wege – gilt auch für die „Weltraumtheorie“. Sie besagt, dass Telekommunikationsüberwachung über Satelliten – also im Weltraum – überhaupt keinem Rechtsregime unterliege. Diese Auffassung blendet einmal mehr die durch [Art. 1 Abs. 3 GG](#) angeordnete grundsätzliche Grundrechtsbindung aller Hoheitsträger aus, weil an keiner Stelle des GG geschrieben steht, dass die deutschen Staatsgrenzen zugleich die Grenzen der Grundrechtsbindung ausmachen. Doch bei Lichte betrachtet führt selbst die vom BND erdachte „Weltraumtheorie“ bei der Datenerhebung über Satelliten nicht einmal tatbestandsmäßig zum gewünschten Ergebnis. Da nämlich die Maßnahmen über die Abhörstation in Bad Aibling koordiniert werden und eine Auswertung meist in der BND-Zentrale in Pullach erfolgt, besteht sehr wohl ein echter Bezug zu deutschem Staatsgebiet.

Jüngste Forderungen zur Reformierung der BND-Fernmeldeüberwachung

Es dürfte kaum überraschen, dass die einfachgesetzliche Nivellierung des in Art. 10 GG vorgegebenen Schutzstandards und die Praxis des BND in Sachen Fernmeldeüberwachung Forderungen nach Reformen geradezu herbeischreien. Zumindest im Hinblick auf § 5 Abs. 2 S. 3 G 10 ist dies schon verfassungsmäßig geboten. Nachdem sich die Politik zunächst auf die eingangs erwähnte Reform des Verfassungsschutzes konzentrierte, werden unter den Eindrücken des NSA-Untersuchungsausschusses zunehmend auch Neuregelungen zur BND-Fernmeldeüberwachung verlangt. Den Anfang machte (soweit ersichtlich) im April 2015 der ehemalige Bundestagsabgeordnete *Markus Löning* (FDP) für die [stiftung neue verantwortung](#). In seiner „[Reformagenda für die deutschen Geheimdienste](#)“ fordert er u.a. eine umfassende Grundrechtsbindung der deutschen Nachrichtendienste auch im Ausland und eine „grundrechtsfeste Durchführung“ von G 10-Maßnahmen (S. 4 ff.). Abgesehen von der unglücklichen terminologischen Vermengung von Nachrichten- und Geheimdiensten (in Deutschland gibt es nur Nachrichtendienste, weil diese über Informationsgewinnung und -verarbeitung hinaus keine Befugnisse haben) ist der aufgezeigte Weg in Sachen Auslandsfernmeldeüberwachung genau der gebotene.

Weitaus größeres politisches Gewicht ist dagegen dem jüngsten [Forderungskatalog der SPD-Bundestagsfraktion vom 16.06.2015](#) zu attestieren. Sie fordert zu Recht eine klare Formulierung der Befugnisnorm zur Auslandsfernmeldeüberwachung (S. 4). An anderer Stelle (namentlich auf S. 6) aber überrascht die SPD-Fraktion mit folgender Aussage:

„Die Erfassung reiner Ausland-Auslands-Kommunikation durch den BND – egal ob im Inland oder im Ausland – ist von einer grundlegend anderen Sach- und Interessenlage gekennzeichnet als eine Inlandserfassung. Art. 10 GG darf deshalb in Abwägung mit den zu schützenden hochrangigen Rechtsgütern nicht eindimensional als auch im Ausland geltendes subjektives Abwehrrecht missverstanden werden. Es kann über Art. 1 Abs. 3 GG nur einen objektiv-rechtlichen Schutzauftrag entfalten.“

Damit spricht sich die SPD für ein flexibles Schutzniveau von Art. 10 GG aus, das dessen Charakter als Jedermann-Grundrecht kaum gerecht wird. Zudem birgt es die Gefahr, vom BND nur allzu gern als *carte blanche* zur Aufrechterhaltung der „Funktionsträgertheorie“ missbraucht zu werden.

Eine Reaktion der Bundesregierung lässt bislang auf sich warten. [Presseberichten zufolge](#) ließ sich Justizminister *Heiko Maas* im Mai 2015 lediglich mit einer allgemeinen Aussage zitieren: „Vieles spricht dafür, dass wir diese Vorgaben [zur Tätigkeit des BND, d. Verf.] deutlicher formulieren müssen.“ In welche Richtung derartige Formulierungen weisen sollen, ist indes kaum auszumachen. Sogar die Gefahr einer „Verschlimmbesserung“ des G 10 ist nicht auszuschließen; denn die Bundesregierung soll gar darüber nachgedacht haben, [die „Weltraumtheorie“ in Gesetzesform zu gießen](#).

„Wettervorhersage“: Versuch eines Ausblicks

Der dichte Nebel über der BND-Fernmeldeüberwachung im Ausland dürfte sich demnächst verziehen, weil sich die Bundesregierung eine fortdauernde Untätigkeit politisch kaum leisten können. Ob auf den Nebel aber ein Donnerwetter oder doch der lang ersehnte Sonnenschein folgen wird, lässt sich aus heutiger Sicht kaum vorhersagen. Es wäre jedenfalls nicht vermessen, eine verfassungsgemäße Ausgestaltung des G 10 zu erwarten. Eine weitergehende Stärkung der Privatsphäre bei eigenem Handeln würde zudem der internationalen Glaubwürdigkeit der Bundesregierung guttun. Immerhin – und das haben viele womöglich gar nicht mitbekommen – war es die Bundesregierung, die maßgeblich daran beteiligt war, schon Anfang 2014 Resolution [A/RES/68/167](#) der UN-Generalversammlung ins Leben zu rufen. Darin werden alle Staaten der Welt aufgefordert, das Recht auf Privatsphäre auch im Rahmen der Telekommunikation zu respektieren und vor willkürlichen Eingriffen zu schützen. Große Worte in New York zu verlieren, dürfte leicht gefallen sein. Aber gelingt es der Bundesregierung auch, vor der eigenen Haustür zu kehren und damit einem Unwetter zuvorzukommen?

